

# Derecho Administrativo y desarrollo sostenible del sector agroambiental

ELENA-ISABEL CARA FUENTES<sup>1</sup>

## SUMARIO

1. Desarrollo sostenible y economía. 2. Desarrollo sostenible y Derecho "de lo agrario". 3. La agricultura sostenible. 4. Necesidad del Derecho Administrativo para el estudio del Sector Agroambiental. 5. El Derecho Agroambiental.

## RESUMEN

En un mundo en el que los avances científicos se suceden con innegable rapidez y cuyas sociedades demandan una pronta y completa regulación jurídica de la realidad actual, el Derecho agroambiental, como certera respuesta del Derecho Administrativo, constituye la herramienta jurídica idónea para abordar el sector agroambiental de la economía.

## PALABRAS CLAVE

Derecho agroambiental, agricultura, desarrollo sostenible.

## ADMINISTRATIVE LAW AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE AGRO-ENVIRONMENTAL SECTOR

## ABSTRACT

In a world in which the scientific developments occur in a vertiginous way and whose societies demand a prompt and complete juridical regulation, the

1 Doctora en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Licenciada en Derecho de la Universidad de Granada (España, 1991-1996). Doctora en Derecho de la Universidad de Granada (España, 2002). Experto Universitario en Mediación y Orientación Familiar por la UNED (España, 2008). Correo electrónico: [cf2895@icameria.com], [elenacara@icagr.es].

Fecha de recepción: 24 de enero de 2011. Fecha de aceptación: 4 de abril de 2011.

"agroambiental" law, as a response from de administrative law, constitutes the suitable juridical tool to govern the "agroambiental" sector of the economy.

## KEYWORDS

"Agroambiental" law, agriculture, sustainable development.

Parece innegable que todos los sectores de la economía, entre los que está el agroambiental, deben adaptarse a las circunstancias de su tiempo. En los últimos años se aprecia nítidamente que toda la normativa que regula el trabajo del hombre en el campo se enfoca cada vez más hacia el respeto para con la naturaleza, lo que se enmarca en el llamado desarrollo sostenible con la finalidad de generar una agricultura, a su vez, sostenible.

## 1. DESARROLLO SOSTENIBLE Y ECONOMÍA

En el mundo actual, en el que la globalización del comercio de alimentos es cada vez más intensa, los agricultores deben adaptarse con rapidez a las circunstancias del mercado en el que van a vender sus productos<sup>2</sup>. A su vez, los distintos modos de trabajar la tierra conllevan una serie de costes y de beneficios económicos y ambientales. En el caso de la Unión Europea, el diseño de la Política Agraria Común durante unos años cruciales dio lugar a que la mayoría de la tierra en explotación se decantara por unos métodos de cultivo intensivos, para responder a la demanda de los mercados. Sin embargo, en los últimos años se aprecia un claro propósito de la normativa comunitaria europea por reordenar el contexto jurídico y material del sector agroambiental de la economía. De estas directrices referidas surgió un documento significativo, conocido como Informe Brundtland<sup>3</sup>, en el cual ya se reconocía como deseable y conveniente el llamado desarrollo sostenible, entendido como aquel que permite resolver las necesidades presentes sin poner en riesgo los recursos para las generaciones futuras.

- 2 MARÍA ADRIANA VICTORIA y HUGO EMIL SILVA explican ("Inserción del asociacionismo agrario en los mercados comunes", en *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*. UMAU. ABDA. Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 567-579, p. 568) que:

*"...el fenómeno de la globalización de la economía y la conformación de mercados comunes ha traído aparejado la concentración de la oferta y demanda de la producción agropecuaria, con exigencias nuevas para el productor agrario. Tales exigencias demandan nuevos métodos de producción, frutos y productos que deben reunir determinadas condiciones de calidad certificada; denominaciones de origen o indicaciones geográficas protegidas, agricultura o crianza de animales biológica u orgánica, etc. Todo ello supera la capacidad técnica y económica del productor o empresario agrario individual, el que, en su afán de comercializar sus productos en tan exigentes mercados, ha debido adaptar su mentalidad, su estructura y organización empresarial".*

- 3 Comisión mundial del medio ambiente y desarrollo: "Nuestro futuro común", 1987.

Desde el punto de vista de la relación entre el ambiente y el sector agroambiental de la economía, el foco de la cuestión estriba en que es imprescindible seguir trabajando en el campo, a la vez que se debe cuidar el ambiente, empleando para ello distintos mecanismos, incluidos los elementos propios de los mercados. En la actualidad, las posibilidades de desarrollo futuro y de calidad y nivel de vida dependen, más que nunca, de poder armonizar la relación entre el respeto al medio ambiente, la dinámica de exportaciones e importaciones de productos agrícolas y las posibilidades de crecimiento económico.

Entre ecología y economía no debería haber hostilidad. Los recursos ecológicos son también factores de producción, que toda economía debe administrar de forma correcta. Una economía bien gestionada ha de ser, necesariamente, "ecófila", como mínimo, compatible con el ambiente. Ambas disciplinas tienen la misma importancia y un énfasis desmedido por una de las dos puede conducir a un fatal desequilibrio. Cabe interrogarse acerca de si hay un límite ecológico para el crecimiento económico o, viceversa, si existe un techo económico para la protección ambiental<sup>4</sup>.

Se puede afirmar que el desarrollo sostenible viene a ser la fórmula de solución ideal de la tensión entre economía y ambiente. A partir de ahí, queda claro que ese desarrollo sostenible debe actuar como premisa de toda la actividad productiva, incluyendo principalmente a la agraria, por la gran incidencia en la utilización de los recursos naturales que supone su práctica<sup>5</sup>.

Manejando el concepto de "externalidad", se deduce que se precisan organismos oficiales para intervenir de forma activa en las estrategias y políticas de desarrollo globales o sectoriales. El sistema económico clásico genera una serie de externalidades que es preciso tener en cuenta: costes ambientales y sociales. A partir de la utilización en economía del concepto de "capacidad de sostenimiento", tomado de la ecología, se hace necesario incluir los referidos costes en todo análisis económico. Ello viene a significar la capacidad que tiene un territorio concreto para sostener a una especie determinada, o sea, la población máxima de tal especie que puede vivir en aquella tierra sin que haya una degradación de recursos que conlleve una disminución de la población. La capacidad de sostenimiento, en todo caso, es limitada.

La economía clásica no tenía en cuenta el intercambio de materia y energía con el medio ambiente, al entender que el planeta podía suministrarlas en una cantidad tan ingente que el consumo humano no representaba nada. A partir del momento en que se toma conciencia y conocimiento de cuáles

4 ARONETTE DÍAZ; IVO PRÍAMO ALVARENGA. "Ética, economía de mercado y medio ambiente", en *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*. UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 201-208, pp. 204-205.

5 ALDO PEDRO CASELLA. "Ambiente, sostenibilidad, derecho agrario", en *Direito Agrário...*, op. cit., pp. 419-426, p. 420.

son los límites ambientales, se hace necesario considerar este aspecto dentro del análisis económico.

Se propone ahora valorar en la contabilidad los costes ecológicos o ambientales, lo que viene a equivaler a considerar a los recursos naturales como un caudal que debe mantenerse en un determinado nivel. Si no se valoraran las externalidades en este sentido, estaríamos consumiendo nuestro capital. En el mismo sentido, se apunta a la necesidad de incluir varios principios en la economía como pueden ser el de "recolección sostenible" (tasa de recolección = tasa de regeneración) o el de "vaciado sostenible" (tasa de la explotación de los recursos naturales no renovables = tasa de creación de sustitutivos renovables).

De otra parte los costes sociales también deben ser tenidos en cuenta, así como su vínculo con el aumento de las diferencias entre ricos y pobres (países y personas). Los balances económicos no reflejan los costes sociales porque las personas que quedan extramuros del circuito de la riqueza carecen en absoluto de "valor contable" y no afectan, entonces, a las cuentas de la economía<sup>6</sup>.

Por todo ello es conveniente recalcar la función de las diferentes administraciones públicas en lo que se refiere a la administración, defensa y conservación de los recursos naturales como factor de desarrollo<sup>7</sup>. Las instituciones comunitarias europeas se han pronunciado a este respecto, indicando desde hace tiempo (Agenda 2000) que la agricultura debe adecuarse, en los próximos años, a los cambios de mercado. En este punto se estima que los instrumentos agroambientales adquirirán una función fundamental para promocionar el desarrollo sostenible de las zonas rurales. La propia Comisión sitúa en el futuro de estas economías al sector agroambiental como su motor. Y ello es así desde una doble vertiente: como desarrollo económico, haciendo más competitiva este tipo de agricultura dentro de los mercados, y también como modo de trabajo compatible con el respeto a la naturaleza.

En la actualidad se puede distinguir un tipo de agricultura consolidada y económicamente competitiva, frente a otra débil y necesitada de ayudas. Ante esta situación, los instrumentos de política agroambiental se presentan como herramientas útiles que pueden contribuir a difuminar esta barrera. El objetivo que debe plantearse no es tan sólo la intervención en las economías de las zonas rurales, desde el punto de vista de su endeblez, sino otro más ambicioso, que consistiría en hacer más intensas y eficaces aquellas intervenciones orientadas a garantizar una agricultura respetuosa con el ambiente.

6 JUAN JOSÉ SANZ JARQUE. "Las cooperativas agrarias como instrumentos de desarrollo sostenido", en *Direito Agrário...*, op. cit., pp. 427-431, pp. 428-429.

7 CONSUELO LÓPEZ DE CHACÓN. "El desarrollo sostenible y la globalización en la dimensión del comercio de los productos agrícolas", en *Direito Agrário...*, op. cit., pp. 209-216, pp. 214-215.

En este sentido, el ambiente se presenta como un recurso desde una doble óptica. En primer lugar, es un recurso específico para las zonas rurales por su vinculación con las actividades agrícolas. En segundo lugar, se concibe como un recurso general, a través de procesos productivos compatibles con su conservación. Esta doble perspectiva requiere una modificación de los instrumentos de intervención que utiliza habitualmente la Unión Europea<sup>8</sup>. Un desarrollo sostenible sólo se puede plantear en serio si se dispone de herramientas jurídicas adecuadas. Si se modifican los objetivos y finalidades de la mayoría de políticas (y no sólo la agrícola, pecuaria o pesquera), entonces habrán de ser modificados algunos de los conceptos jurídicos habitualmente manejados e, incluso, se precisarán otros nuevos.

## 2. DESARROLLO SOSTENIBLE Y DERECHO "DE LO AGRARIO"

Cuando surgen posiciones enfrentadas, como las que se pueden presentar entre productividad y ecología, o de libertad frente a restricciones, debe acudir al Derecho. La finalidad de la legislación ambiental actual es la protección del ambiente como objeto *per se*. Así se manifiesta en cuestiones como la tutela de la biodiversidad y el principio de solidaridad intergeneracional, que entran dentro del ámbito del desarrollo sostenible. Ello equivale a reconocer la necesidad de proteger un valor que es no libremente disponible: supone que las relaciones entre el hombre y la naturaleza se plantean ahora en unos términos que significan que aquél es un elemento dentro de ésta.

El concepto de desarrollo sostenible resulta de la evolución del reconocimiento del ambiente como un bien jurídico digno de tutela y también de la existencia del derecho a un medio ambiente adecuado<sup>9</sup>. De este modo, desde el punto de vista de la doctrina, lo que tradicionalmente se ha conocido como Derecho Agrario, en nuestros días, se presenta como materia importante el hecho de que ya no se puede concebir sin su interrelación con el desarrollo sostenible y las cuestiones ambientales.

El actual Derecho Agrario o Derecho de lo Agrario, en expresión que nos parece más afortunada, por incluir el concurso de distintas ramas del Derecho, es un instrumento que tiene mucho que aportar al desarrollo sostenible, valiéndose de la hermenéutica o interpretación jurídica<sup>10</sup> y además, de la formación de nuevos institutos jurídicos y técnicas para la protección legal de los recursos naturales.

8 ROSALBA ALESSI. "Desarrollo sustentable, conservación del medio ambiente y empresa agrícola", en *Direito Agrário...*, op. cit., pp. 273-290, pp. 288-289.

9 ALDO PEDRO CASELLA. "Ambiente, sostenibilidad...", op. cit., p. 421.

10 ALEXANDRA ALVARADO PANIAGUA. "La hermenéutica agraria moderna como instrumento para el desarrollo sostenible", en *Direito Agrário...*, op. cit., pp. 655-663, p. 655.

Por ello, como principales y actuales cuestiones que suscita esta rama del Derecho tenemos, de una parte, al Derecho alimentario, en todo lo tocante a la salud de los consumidores y al fomento del cultivo y consumo de alimentos saludables y, de otra, al Derecho Agroambiental, siendo este último el centro de nuestro interés<sup>11</sup>.

Desde nuestro punto de vista, siguiendo a TRIPELLI y FACCIANO<sup>12</sup>, el tradicional Derecho Agrario ha sido el precursor en la protección ambiental. La conservación de tierras, cultivos y modos de vida, ha sido un tema central de esta materia, aunque la legislación correspondiente no siempre haya hecho eco oportuno del pensamiento de los agricultores y de la doctrina jurídica agraria.

Se afirma que la idea conservacionista que hoy abanderan las administraciones públicas es inherente al momento histórico en que el hombre comenzó a ser agricultor: hay que remontarse a analizar las primeras épocas de la vida humana y la confrontación de los modos de vida de cazadores y agricultores<sup>13</sup>.

- 11 Coincidimos en el análisis de este punto con ANTÔNIO JOSÉ DE MATTOS NETO ("O Direito Agrário na Amazônia e o Desenvolvimento sustentável", en *Direito Agrário...*, op. cit., pp. 401-418, pp. 403-404), cuando dice que:

*"É incontestável que o Direito Agrário deixou de ser o direito da agricultura, ou o Direito do agricultor, ou o Direito do empresário rural, ou, ainda, o Direito da reforma agrária, e passou a ser o Direito Alimentário e Direito Agro-ambiental.*

*Isto por que o Direito agrário visa alimentar o homem, mas sem perder a noção de que não deve esgotar os recursos naturais e depredar o meio ambiente ao explorá-los economicamente. Muito pelo contrário, deve preservar e promover a renovação do ciclo biológico vegetal e animal, a fim de garantir o desenvolvimento sustentável.*

*Esta é a vertente atual do Direito Agrário. A par do reconhecimento do ciclo biológico que faz parte da agrariedade... e da teoria agrobiológica..., a preservação e conservação dos recursos naturais é valor que se agrega ao conceito Direito agrário".*

- 12 ADRIANA TRIPELLI, LUIS A. FACCIANO. "Derecho agrario, agricultura sostenible y Mercosur", en *Direito Agrário...*, op. cit., pp. 635-641, p. 636.

- 13 Según relato de OLAVO ACYR DE LIMA ROCHA ("A ação pública e a tutela do meio ambiente agrário", en *Direito Agrário...*, op. cit., pp. 387-390, pp. 387-388):

*"...o início da agricultura representou a primeira e talvez a mais profunda revolução sócio-econômica cultural da humanidade, na qual ficou vitoriosa, absorvendo lentamente os caçadores sem destruir a sua mentalidade, a sua agressividade e tendência de aproveitamento de oportunidades que lhe são apresentadas.*

*O caçador tinha que ser um homem agressivo, capaz de aproveitar as oportunidades que se ofereciam com reações rápidas em condições de prevenir e contrabalançar imediatamente as tentativas de defesa ou fuga do animal caçado. O agricultor, de outro lado, precisa de uma atitude mais ponderada ou mesmo lenta sem grande agilidade, e com espírito defensivo, mas sendo capaz de planejar a prazo mais longo. O caçador, migratório por necessidade não podia acumular utensílios que representariam um peso excessivo, mas o agricultor, com moradia fixa a longo prazo, podia desenvolver e melhorar sua tecnologia, da cerâmica até a metalurgia dos períodos do bronze e do ferro.*

*Até hoje, a luta continua entre estas duas mentalidades, verdadeiramente opostas.*

*As primeiras tentativas de fazer agricultura devem, certamente, ter partido da observação da natureza e do impulso de copiá-la fazendo-se por iniciativa da mão humana aquilo que ocorria naturalmente no âmbito silvestre. As sementes dos frutos de que se servia deixadas ao longo dos caminhos que percorria no seu nomadismo de caçador iriam certamente germinar. Depois, os vegetais começaram a nascer por lançadas as*

Partiendo de que el desarrollo sostenible es un concepto jurídico relativamente novedoso, hay que señalar que algunos agraristas mostraron en un primer momento su oposición a la adopción del mismo (antes nunca había ocurrido que los agraristas se opusieran a algo relacionado con el ambiente), en respuesta a los postulados que preconizaban distintos movimientos ecologistas en los años ochenta del siglo XX. Aquéllos entendían que la preeminencia de lo ambiental conllevaba inestabilidad para todo lo agrario.

Desde la óptica del desarrollo, se percibió un tránsito de figuras jurídicas típicas de la reforma agraria hacia la materia del desarrollo agrario. A este tipo de desarrollo llegó a llamársele economicista y deshumanizado, por deteriorar el ámbito social y en un determinado momento se llegó a identificar a todo lo agrario exclusivamente con el desarrollo agrario.

Se puede concluir, rotundamente, que en la actualidad el desarrollo sostenible es la salida jurídica natural de la evolución que ha seguido la agricultura:

*"El desarrollo sostenible se presenta como una opción al Derecho agrario para superar todas las objeciones formuladas al ambiente y al desarrollo. Es una concepción humanista fundada en criterios axiológicos de alto contenido social. Se trata de una filosofía cuyo fin es lograr el bienestar de la Humanidad en el tiempo. En el centro se ubica al Ser Humano (...).*

*El desarrollo entró en un nuevo proceso histórico cuando se vio fortalecido axiológicamente al entrar en contacto con el ambiente (...).*

*Es la fusión de dos superderechos humanos. Constituyen la máxima expresión de la solidaridad. Juntos se confunden en el derecho sostenible. Se trata de reivindicar lo social a través del desarrollo económico en armonía con la Naturaleza"*<sup>14</sup>.

Desde otro punto de vista, es importante señalar la diferencia que, respecto a esta cuestión puede darse entre distintos países. Los más desarrollados se centran en los problemas de equidad intergeneracional, haciendo alusiones a la responsabilidad que tienen las generaciones actuales para con las futuras. Mientras tanto, en los países en vías de desarrollo la preocupación principal

*sementes à terra pela mão do homem. E, provavelmente pela observação de que onde deixava os detritos de sua alimentação ou se encontravam enterrados cadáveres, a vegetação afluía com maior vigor, descobriu a forma de adubação orgânica.*

*No velho mundo o ato de plantar foi sendo facilitado pela invenção da enxada e por dispor de animais de grande porte, o boi, o cavalo, o asno, capazes de tração, surgiu o arado.*

*Em o novo mundo não havia animais domésticos de grande porte. Nas Américas surgiu o pau de plantio com ponta alargada e achatada para abrir as covas ao depois fechadas com o pé. Mas também aqui houve importante desenvolvimento tecnológico visto que nos Andes, com escassez de terras de pouca inclinação, sofrendo as de maior inclinação processo de erosão foi introduzido desde tempos pré-históricos, a construção de terraços cuja forma mais evoluída é representada por escadas de até dois metros de altura, protegidos por muros de pedras grandes e enchidos com solo trazido muitas vezes de longe. Pau seu uso houve necessidades de trazer água também de longas distâncias por canais de irrigação".*

14 RICARDO ZELEDÓN ZELEDÓN. "Discurso académico", en *Direito Agrário...*, op. cit., pp. 35-47, pp. 36-38.

se enfoca en cómo conseguir satisfacer las necesidades de las generaciones presentes<sup>15</sup>.

A partir de lo señalado, se concluye que es imprescindible la actuación de la administración pública para alcanzar y mantener el llamado desarrollo sostenible en la agricultura. Sus funciones deberían trascender la intervención en los mercados para llegar a interactuar con la sociedad civil<sup>16</sup>.

Según ZELEDÓN ZELEDÓN, el desarrollo sostenible podría llegar a erigirse en un portador de axiología y principios generales para el Derecho agrario como no se ha conocido antes ningún otro. Dentro del ámbito de los derechos humanos en la comunidad supranacional, es uno de los avances más notables y de futuro.

Trabajar en la agricultura, en armonía con la naturaleza, viene a significar obtener los beneficios que ella genera para las personas, pero con la condición de protegerla y conservarla. Institutos como la empresa agraria, los contratos agrarios, la propiedad agraria, la posesión agraria... deberán ser justos desde un punto de vista social, económicamente eficaces y ambientalmente sostenibles<sup>17</sup>.

El desarrollo sostenible, en fin, no debe considerarse como una novedad en el campo del Derecho que regula lo agrario, ya que muchas de esas normas han surgido del principio de la conservación de los recursos naturales renovables, quedando aparte algunas normas de ámbito internacional reguladoras de los mercados.

### 3. LA AGRICULTURA SOSTENIBLE

El desarrollo sostenible es un concepto que tiene un particular proceso de definición, caracterizado como un proceso dinámico de crecimiento, en constante búsqueda y cambio. En lo que toca a la agricultura, este fenómeno comprendería la agricultura productora de alimentos, la convivencia del hombre en el hábitat natural de vegetales y animales, así como el tratamiento sostenible de los recursos naturales.

En la actual economía, globalizada y con mercados internacionalizados, la agricultura se ve determinada de manera particular, ya que de ella depende en gran parte el uso de los recursos naturales que permita alcanzar el desarrollo sostenible. Sobre ella recae la responsabilidad de satisfacer la demanda mundial de alimentos vegetales además de, cada vez con más intensidad, constituirse en un sector de servicios, de industrialización y de innovación

15 ADRIANA TRIPELLI; LUIS A. FACCIANO. "Derecho agrario, agricultura sostenible y Mercosur", en *Direito Agrário...*, op. cit., pp. 635-641, pp. 636-637.

16 MAURICIO CASTRO LIZANO; ÁLVARO RODRÍGUEZ SOTO. "La dimensión social del Derecho agrario y el desarrollo rural sostenible", en *Direito Agrário...*, op. cit., pp. 719-730, p. 727.

17 RICARDO ZELEDÓN ZELEDÓN. "Discurso...", op. cit. p. 46.



tecnológica. El reto al que se enfrenta a diario, es producir cumpliendo con los requisitos de calidad y de cantidad que el mercado impone pero, también haciéndolo de un modo respetuoso con el ambiente, esto es, que se integre en el desarrollo sostenible<sup>18</sup>.

Conjugando las exigencias del desarrollo sostenible, resulta que la agricultura sostenible debería ser aquella que responde adecuadamente a las exigencias económicas y sociales a que debe aspirar toda actividad económica humana y también, a la vez, a las que exige el cuidado del ambiente.

Este es el camino que debe seguir la agricultura, pero también, en la misma medida y grado, con la misma intensidad, el resto de actividades e industrias, pues no tiene sentido exigirle a unas actividades y dispensarlo a otras.

En materia de ambiente y de economía, las normas jurídicas positivas que abogan por la agricultura sostenible, son sólo una parte del conjunto de leyes determinadas por los principios del desarrollo sostenible<sup>19</sup>.

Por lo que se refiere a la esfera de la Unión Europea, el deber de cumplir con una serie de exigencias ambientales ya se recoge en la política común de medio ambiente y su aplicación a la agricultura forma parte de documentos como la Agenda 2000. De una parte, hay medidas destinadas a los mercados agrarios: los estados quedan obligados a establecer requisitos ambientales adecuados y se puede imponer la supeditación de los pagos al cumplimiento de tales requisitos.

De otra parte, la política de desarrollo rural cuenta con medidas propias dirigidas al cuidado ambiental: las medidas agroambientales. Dentro de ellas se prevé los pagos por compromisos que van más allá de las buenas prácticas agrarias, que son obligatorias en todos los programas de desarrollo rural. Así, el ambiente no se concibe como un apartado anejo a estas políticas, sino como dimensión esencial del desarrollo agrario y rural y también de la vida social y profesional de los agricultores.

La Unión Europea considera que la opción de una agricultura respetuosa con el ambiente, no conlleva necesariamente el regreso a métodos de trabajo desfasados en el tiempo, sino que, en ocasiones, utiliza técnicas fitosanitarias avanzadas y acude a la investigación más novedosa. A partir de un análisis de las medidas normativas de la Unión Europea<sup>20</sup>, se aprecia que se ramifica en cinco partes: el fomento de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la producción y conservación del medio natural; la compatibilización de la agricultura con un medio natural específico de ciertas zonas;

18 ROSARIO SILVA GILLI; YURIJ CHEMCHOUTCHENKO; NATALIA MALYSHEVA. "Desarrollo sustentable y globalización: la dimensión del comercio y de los mercados de productos agrarios (un enfoque desde el Mercosur)", en *Direito Agrário...*, op. cit., pp. 551-560, pp. 554-555.

19 PEDRO ALDO CASELLA. "Ambiente, sostenibilidad...", op. cit., p. 424.

20 MARÍA DE LOS DESAMPARADOS LLOMBART BOSCH. "La mejora del mundo rural a través de una agricultura más adaptada al medio ambiente", en *Direito Agrário...*, op. cit., p. 517.

la protección del ambiente en las medidas sobre mejora de las estructuras agrarias; la política de reforestación de ciertas tierras agrícolas y la agricultura ecológica.

Volviendo al concepto de agricultura sostenible, entiende ADOLFO A. COSCIA<sup>21</sup> que su contenido es especialmente dinámico. Aún así es posible concretar que es aquella que reúne tres categorías de requisitos:

- a) *Ecológica*: debe tender a asegurar de forma indefinida el potencial productivo de los recursos naturales que se emplean en la agricultura, así como la calidad del medio ambiente rural.
- b) *Económica*: debe ser competitiva, esto es, asegurar un nivel razonable de rentabilidad al agricultor.
- c) *Social*: debe asegurar un abastecimiento adecuado de alimentos, en cantidad, calidad y sanidad, para satisfacer lo que la sociedad demanda.

Ello es así porque la agricultura sostenible significa, en el medio y largo plazo, asegurar la sostenibilidad de tres factores: el sistema agroecológico, la viabilidad económica y la atención a las necesidades o requerimientos de la sociedad. Se puede afirmar que, ante todo, viene a ser un criterio, una filosofía, un conjunto de pautas a tener en cuenta. Estas mismas deben incorporarse en la planificación y desarrollo de la tecnología agraria y también en la implantación de los sistemas de producción.

Habíamos dicho supra que la sostenibilidad es un concepto dinámico (depende de los avances científicos y tecnológicos, los cambios económicos, ecológicos...), ahora agregamos que es relativo: se presenta en grados o niveles y no de manera absoluta. Debe plantearse como un proceso gradual de sucesivos cambios y consecución de objetivos. Es conveniente señalar, en este punto, que la corriente conservacionista tradicional, inspirada en el ecologismo, prescindió de la consideración de las demás variables en la agricultura y en la empresa agraria, con lo que resultaba inviable.

Dentro del concepto de agricultura sostenible se albergan aspectos importantes como la fragilidad agroecológica de muchos ecosistemas, la vulnerabilidad de parte del abastecimiento alimentario y de la base social de vida que, para una parte considerable de la población rural, merecen especial atención. También se incluye el diseño y desarrollo de políticas, estrategias para la preservación y explotación razonada de la biodiversidad, programas de forestación o repoblación forestal, prácticas de agricultura sostenible, desarrollo de nuevas estructuras de formación e información o las mejoras tecnológicas<sup>22</sup>.

Estados Unidos de Norteamérica representa uno de los países que ha hecho de la sostenibilidad una auténtica bandera de la agricultura, a través de una serie de medidas como los subsidios a los agricultores, el aumento de los

21 ADOLFO A. COSCIA. *Agricultura sostenible. Hemisferio Sur*, Argentina, 1993 (112 pp.), pp. 26-27.

22 CONSUELO LÓPEZ DE CHACÓN. "El desarrollo sostenible...", op. cit., pp. 215-216.

impuestos a los productos químicos para el campo, o la disminución de tasas para comercializar los productos. En concreto, el Departamento de Agricultura de este país estableció unos criterios específicos para los métodos de agricultura sostenible<sup>23</sup>:

- a) Mejorar la calidad ambiental.
- b) Mejorar la base de recursos naturales de los que depende la economía agrícola.
- c) Optimizar la utilización de los recursos naturales no renovables.
- d) Satisfacer las necesidades de alimentos y de fibras de la humanidad.
- e) Hacer que las operaciones económicas agrícolas sean viables.
- f) Mejorar la calidad de vida de los agricultores y del conjunto de la sociedad.

Desde el punto de vista de la rentabilidad hay que señalar que, actualmente, no parece fácil que los agricultores vayan a mejorar su eficacia financiera y a compararse, desde el punto de vista mercantil, a otros sectores de la economía. Es, por el contrario, bastante probable que veamos una agricultura cada vez menos rentable para un agricultor que debe asumir que los precios se adaptan a un mercado más abierto con competencia leal y, en ocasiones, desleal. Para los Estados conllevará menos esfuerzos económicos, que deberían emplearse en "mantener el campo abierto" o financiar "la no necesidad de trabajadores en la industria". Si en la agricultura no parece que sea posible la eficacia absoluta como negocio, deberá, entonces, sostenerse con transferencias de fondos desde el resto de la sociedad<sup>24</sup>.

Es muy importante destacar que la aparición de este concepto y su aplicación a la agricultura no es fortuita. Aparte de los avances científicos y técnicos, ha sido la propia evolución de la agricultura la que así lo ha propiciado. A su vez, éste hará que se de un nuevo impulso. Es, pues, cuando es posible dejar de pensar en el suministro de alimentos como un problema acuciante, misión cumplida por los agricultores de todo el mundo, cuando se plantea la necesidad de que este trabajo se haga según unas determinadas pautas, respetuosas con el ambiente. Lo verdaderamente necesario es que el desarrollo sostenible no se aplique sólo a la agricultura, sino que informe todos los sectores de la economía.

#### 4. NECESIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO PARA EL ESTUDIO DEL SECTOR AGROAMBIENTAL

Las bases tradicionales del llamado Derecho Agrario han sido dos: la concepción clásica del derecho de propiedad y un desequilibrio social de carácter

23 LETICIA ALEJANDRA BOURGES. "Los criterios de sustentabilidad en la República Argentina", en *Dereito Agrário...*, op. cit., pp. 617-634, pp. 618-619.

24 FERNANDO FERNÁNDEZ MACHÓN. "Agricultura y medio ambiente: reflexiones desde el medio rural", en *El Campo*, 1994 (131), pp. 39-48, pp. 43-44.

estático (que ha dado lugar a tres concepciones agrarias: la revolución agraria, la reforma agraria tradicional y la reforma agraria integral)<sup>25</sup>.

La doctrina se divide en este punto, básicamente, entre quienes piensan que el Derecho Agrario es una rama autónoma del ordenamiento jurídico y entre aquellos que opinan lo contrario. Nosotros no entramos en esta polémica: no es el foco de nuestro interés. Nuestra postura se asemeja más bien a la que propone PALMA FERNÁNDEZ<sup>26</sup> cuando afirma que lo principal:

*"no es tanto afirmar la autonomía [del Derecho agrario] como la existencia de un muy cualificado enfoque de la realidad agraria: el enfoque administrativo".*

La nota característica más destacable de este enfoque es que, frente a la existencia de un estudio jurídico ordenado y sistemático desde el punto de vista del Derecho Administrativo, ha preexistido una gran cantidad de leyes agrarias. En este punto coincide la visión de DOMÍNGUEZ-BERRUETA<sup>27</sup> cuando afirma que:

*"hasta ahora, el Derecho agrario ha sido tema objeto de investigación más por parte de los privatistas que por la doctrina jurídico-administrativista, al menos por lo que se refiere a nuestro país... La actividad administrativa concurrente en estas materias de Derecho agrario es demasiado cuantitativa como para poder menospreciarla".*

SANZ JARQUE<sup>28</sup> lo expresó diciendo que el Derecho Agrario contiene:

*"la normativa e instituciones dirigidas a renovar las anacrónicas estructuras y situaciones de hecho de nuestro campo [e incluye] la Administración Pública de la agricultura y servicios agrarios".*

Explica FONT I LLOVET<sup>29</sup> que el Estado y los poderes locales, históricamente, han sido sujetos activos dentro del marco de la economía agraria, al menos hasta los siglos XVIII y XIX. Afirma que, desde la época del Imperio romano hasta el Estado absoluto, el poder público ha contado con dos condiciones básicas:

25 JOSÉ LUIS PALMA FERNÁNDEZ. "La publicación del Derecho agrario", en *La Ley*, n.º 2354, de 7 de noviembre de 1989, pp. 1007-1010, pp. 1007-1008.

26 JOSÉ LUIS PALMA FERNÁNDEZ. "Hacia un Derecho Administrativo Agrario", en *Actualidad Administrativa*, n.º 30, de 26 de julio a 1.º de agosto de 1999, pp. 821-829, p. 830.

27 MIGUEL DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN. "La actividad administrativa en materia de Derecho Agrario a través de la ley de Reforma y Desarrollo Agrario (Intento de aproximación al concepto de Derecho Agrario)", en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1977, pp. 27-70, pp. 28-29.

28 JUAN JOSÉ SANZ JARQUE. *Derecho Agrario general. Autonómico. Comunitario*, volumen I. Introducción, Noción. Naturaleza. Fuentes. Reus, Madrid, 1985 (256 pp.), p. 42.

29 TOMÁS FONT I LLOVET. "La empresa pública agraria", en *Revista de Administración Pública*, n.ºs 100-102, enero-diciembre de 1983, pp. 2817-2872, pp. 2820-2822.

ser autoridad y ser propietario. Esto hace deducir que en la propiedad agraria pública se hallan los primeros títulos que dan fundamento a la presencia de los poderes públicos en la economía<sup>30</sup>.

Todo ello cambió cuando se estableció el modelo de Estado burgués, con el dogma de que el poder público no puede ser propietario ni empresario. En el siglo XIX, la política desamortizadora, centrada en los problemas de la Hacienda pública, atendió secundariamente los problemas de la reforma de la propiedad agraria. En línea con el pensamiento y las actuaciones de Campomanes y Olavide se ubica la idea de potenciar la intervención y el control públicos de la propiedad agraria.

Por lo que se refiere al Derecho español de los últimos años, se puede señalar que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario constituye un hito fundamental para explicar la importancia del Derecho Administrativo en la agricultura<sup>31</sup>. Según lo dispuesto en esta ley, las posibilidades concretas de actuación de los particulares quedan supeditadas a la acción administrativa. Habrá intersecciones de situaciones jurídico-privadas y jurídico-públicas, con preponderancia de estas últimas.

DOMÍNGUEZ-BERRUETA llega a afirmar que se debe prescindir de la tradicional clasificación de la actividad administrativa en fomento, policía y servicio

30 Trasladado al momento actual, se puede decir con RAMÓN TAMAMES. "Organizaciones Comunes de Mercado y PAC", en MANUEL GONZALO; JOSÉ LUIS SAINZ VÉLEZ (dir.). *El Derecho Público de la agricultura: estado actual y perspectivas*. MAPA, Madrid, 1999 (485 pp.), pp. 285-298, p. 289) desde el punto de vista económico, que: "...la necesidad de que la agricultura sea intervenida si se quiere evitar su postración. Efectivamente: si se intenta elevar la renta de los agricultores, la limitación en los rendimientos por hectárea impone una población activa rural cada vez menor, razón por la cual el Estado debe corregir los obstáculos estructurales que a ello se opongan... A su vez, la inelasticidad de la demanda exige como contrapeso, por un lado, la reconversión parcial hacia cultivos y actividades pecuarias donde la demanda tenga todavía elasticidad positiva; por otro lado, hace necesaria la limitación de aquellos cultivos para los cuales la elasticidad negativa se refleje, a pesar del crecimiento demográfico, en una disminución de la demanda total. La limitación y reconversión de cultivos, en la mayoría de los casos, no puede realizarse sino por intervención del Estado".

31 LUIS POMED SÁNCHEZ. ("La distribución de competencias sobre agricultura en el marco de la Unión Europea", en *Revista de Administración Pública*, n.º 148, enero-abril de 1999, pp. 133-174, pp. 137-138) lo explica así:

"...en modo alguno se trata de restar protagonismo a lo privado en este contexto, sino, más modestamente, de recordar que, junto a las regulaciones civiles y mercantiles, existe un complejo entramado de disposiciones jurídico-públicas que inciden de manera decisiva en la evolución del sector agrario. La agricultura, entendida en términos amplios, es un ámbito de la realidad social incisivamente intervenido por los Poderes Públicos y sobre el que se proyectan, con intensidad variable, la totalidad de las ramas del ordenamiento. En el bien entendido que se trata de una realidad en absoluto exclusiva de lo agrario, antes bien, común a la totalidad de sectores económicos... sin que ello pueda servir como argumento decisivo para cimentar una completa disciplina dotada de sustantividad propia.

Sentado esto, interesa poner el acento en la caracterización de la agricultura como un sector de actividad económica objeto de ordenación global por los Poderes Públicos..."

público, ya que *"la configuración total y general de la actividad administrativa en el campo del Derecho Agrario... es totalmente inclasificable"*<sup>32</sup>.

En la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario se aprecia la total subordinación de todas las técnicas o normas propias de Derecho Privado que coexisten en ella, a la actividad administrativa que señala la propia ley.

De este modo, las normas o instituciones privadas se hacen "públicas". Normas que podían ser en un principio de Derecho voluntario pasan a ser de Derecho necesario o, al menos, para ser operativas precisan que se cumplan formalidades o requisitos de naturaleza administrativa<sup>33</sup>.

La entrada en vigor de la Constitución de 1978 aportó tres hitos imprescindibles en la impronta del Derecho Administrativo en el Derecho Agrario: la consagración constitucional de la función social de la propiedad, la nueva ordenación territorial y la entrada en la Comunidad Económica Europea.

Si la propiedad agraria había venido siendo el núcleo tradicional de la construcción jurídico-privada de la agricultura, este nudo se comienza a deshacer principalmente a raíz de la entrada en la Comunidad Económica Europea. Muchas normas de la Política Agraria Común moldean el concepto de capacidad productiva, de modo que la propiedad se disocia definitivamente del derecho a producir.

Esto es, la intervención administrativa cambia la idea de frutos naturales. Alguien, por ejemplo, puede ser propietario de una explotación agrícola pero, sin embargo, es posible que deba limitar la cantidad de su producción, según los dictados comunitarios. Ante tal situación es obvio que los particulares no pueden actuar *per se* sin más. Y ello es así por la entrada de nuevos valores, como los ambientales, en el ámbito de la agricultura.

A las cuestiones ya conocidas hay que sumar otras nuevas (por ejemplo, la regulación normativa de las semillas transgénicas) que hacen que el Derecho Privado se quede inmóvil y que precisan necesariamente del Derecho Administrativo para encontrar acomodo jurídico.

Así pues, los valores ambientales suponen un factor decisivo a la hora de comprender el proceso de "administrativización" del Derecho que regula a la agricultura.

32 MIGUEL DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN. "La actividad administrativa...", op. cit., p. 54.

33 Se pueden señalar varios ejemplos de lo que se afirma:

- a) Artículo 28.1 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario: instituciones jurídico-privadas necesitan de autorización administrativa para poder funcionar.
- b) Artículo 129.
- c) Artículo 150.
- d) Artículo 157.
- e) Título VI de la ley: concentración parcelaria.

LÓPEZ DE CHACÓN<sup>34</sup> insiste en la función encomendada al Estado en la administración, defensa y conservación de los recursos naturales como factor de desarrollo. Su misión será ante todo de planificación<sup>35</sup>, con repercusión en la regulación de la producción agraria y el comercio de tales productos, en el marco de la globalización.

Nos parece acertada la visión que propone COSCIA<sup>36</sup> al reseñar las principales razones que fundamentan la intervención del Estado, lo que se puede extrapolar a toda la Administración Pública. Más aún, él lo trata desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental de la agricultura; creemos que se puede aplicar a la relación general que hay entre agricultura y ambiente. Centra su argumento en tres puntos:

1. *Magnitud del problema*: es una cuestión de interés general, sobre todo porque su vertiente ambiental lo hace de necesaria consideración para las generaciones presentes y futuras.
2. *Limitaciones de los mecanismos del mercado*: no siempre coinciden los beneficios empresariales y los sociales. Es decir, las externalidades ambientales no se computan como costos. Esta es una de las principales razones que apoyan la idea de la necesidad de cierta intervención pública en esta cuestión.
3. *El Estado debe intervenir para apoyar el mecanismo de mercado*: el Estado debería crear unas condiciones para que los agentes del mercado actúen en la forma más conveniente a la sociedad y a la actividad privada. En este apartado entrarían medidas como las de retirada de tierras de cultivo, para controlar el nivel de excedentes al tiempo que se cuida la calidad del suelo.

HERVIEU<sup>37</sup> pone en relación la función del Estado con los factores ambientales y de mercado de la agricultura:

*"Dado que la agricultura es necesariamente un asunto de Estado y, por tanto, un asunto de todos, es la relación entre el agricultor y los poderes públicos lo que hay que modernizar. Al orientar expresamente el dinero público hacia la conservación y mejora del territorio, el medio ambiente,*

34 CONSUELO LÓPEZ DE CHACÓN. "El desarrollo sostenible... y la globalización en la dimensión del comercio de los productos agrícolas", en *Direito Agrário...*, op. cit., pp. 209-216, p. 215.

35 DE LEÓN ARCE Y MORENO LUQUE ("Sobre la naturaleza multidisciplinar del Derecho Agrario actual", en *Estudios en homenaje a la profesora Teresa Puente*. Universidad de Valencia, 1996, pp. 245-246) estima que: "...los poderes públicos tienen que intervenir en la agricultura para planificarla y garantizar con ello el abastecimiento alimentario, la regulación de los mercados, la orientación de las distintas producciones, así como la mejora de sus estructuras, teniendo siempre presente determinadas situaciones sociales o económicas, e indudablemente, los intereses de los consumidores".

36 ADOLFO A. COSCIA. *Agricultura sostenible*, op. cit., pp. 36-46.

37 HERVIEU, BERTRAND. "Agricultura y territorio: nuevas orientaciones para la política agraria", en *Revista Española de Economía Agraria*, pp. 167-191, pp. 189-190.

*el agua y el paisaje, se evitará mantener una agricultura definitivamente dual: por un lado, una agricultura exportadora que acapara el dinero público...; por otro lado, una agricultura frágilizada en los mercados".*

La tesis que aquí se sostiene es que sobre el sector agroambiental convergen multitud de conceptos jurídicos<sup>38</sup>, económicos, técnicos y una gran cantidad de normas<sup>39</sup> para regularlo. Hay normas de Derecho Civil, Administrativo, Comunitario... y todas ellas son necesarias. Cada una aborda cuestiones distintas, que las otras no pueden plantear ni resolver. Sólo de la suma integradora de todas ellas puede venir la comprensión total del fenómeno que se estudia: la agricultura.

Ahora bien, el centro de interés del presente trabajo, es el sector agroambiental. Postulamos que, para el estudio del mismo, la disciplina jurídica más precisa y adecuada es el Derecho Administrativo. Con ello no se pretende menospreciar la función de las normas del resto de ramas jurídicas, sino que se afirma que para resolver las cuestiones y problemas que plantea este sector de la realidad social y económica el instrumento jurídico apropiado es el Derecho Administrativo.

Es necesario interpretar esto teniendo en cuenta el factor tiempo: la norma se adapta a la realidad de cada momento. Hoy por hoy los problemas que la agricultura presenta como novedosos e interesantes para la doctrina jurídica, son aquellos relacionados con el ambiente.

Las demás cuestiones que suscita la agricultura en tanto que sector de la economía son importantes, pero la mayoría de ellas están resueltas jurídicamente hace tiempo. Lo más novedoso y lo que se puede presentar como un reto a la mente del administrativista es todo lo que aquí planteamos.

Ello no quiere decir que haya de ser siempre así. Tan sólo reseñamos que es lo actual y que es bien posible que en un futuro, a mediano plazo, surjan nuevas cuestiones, que el tiempo se encargará de señalar.

Se viene señalando a la actividad administrativa sobre la agricultura como una intervención en una triple vertiente. En primer lugar, sobre las estructuras territoriales, con vistas a lograr mejoras socio-económicas (obras públicas, colonización). En segundo lugar, sobre la propiedad, con lo que se realiza la función social de la propiedad (unidades mínimas de cultivo, productividad). En tercer lugar, sobre la empresa, enfocada a hacer determinadas explotaciones viables. Ahora hay que añadir la intervención sobre los aspectos ambientales

38 MARTÍN-RETORTILLO ("Derecho Agrario y Derecho Público", en *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 5 (1975), pp. 161-178, p. 174) explica que estamos ante un sistema jurídico que "comienza por operar dentro de un marco que es, básicamente, un marco jurídico-público".

39 MANUEL LAMELA FERNÁNDEZ. "Inauguración del curso 'El Derecho Público de la agricultura: estado actual y perspectivas'", en MANUEL GONZALO; JOSÉ LUIS SAINZ VÉLEZ (dir.): *El Derecho Público de la agricultura*, op. cit., pp. 13-35, p. 26.



de las explotaciones agrícolas. Sin este punto de vista, la comprensión del fenómeno y de la trascendencia jurídica de la agricultura en nuestros días no es posible.

Las características principales de este Derecho, así configurado, por la importancia de sus leyes y, ante todo, por su capacidad transformadora de la realidad a la que se aplica, son<sup>40</sup>: ser un Derecho de construcción intensamente comunitaria, tener desigual desarrollo territorial en España, estar integrado por normas contingentes, tener una singular relevancia institucional y afectar paulatinamente a las facultades derivadas del derecho de propiedad.

## 5. EL DERECHO AGROAMBIENTAL

De todas las ramas del Derecho, el Agrario, por su objeto, ha sido el que tradicionalmente ha estado más en contacto con las cuestiones de la naturaleza. Estima BOURGES<sup>41</sup> que probablemente sea la primera rama del Derecho en preocuparse por la conservación de la tierra, antes que el moderno Derecho Ambiental. En éste se pueden encontrar principios aplicables a elementos regulados por el Derecho Agrario, pero éste seguramente lo hará con especificidad en relación con la materia que trata. El origen del Derecho Agrario se remonta al Derecho romano. Su génesis va ligada a la del Hombre y a los cambios ambientales, a la necesidad de trabajar la tierra para vivir.

Como el dominio, concepto jurídico raíz del Derecho romano agrario, no es suficiente para abordar todas las cuestiones que suscita la agricultura, se dio lugar al llamado Derecho agroambiental. El Derecho Agrario siempre ha estado vinculado a la naturaleza: como ésta ha sufrido importantes deterioros, se ha ampliado el interés por el espacio rural<sup>42</sup>. Se ha ido privando al medio rural de su estimación exclusivamente agraria y se ha dado paso a una valoración ambiental de los recursos de la naturaleza. Es decir, esta valoración ecológica es relativamente reciente.

MAIA SOARES DE SOUZA<sup>43</sup> explica que:

*"O Direito Agrário, é, com certeza, no que tange tanto à sua conceituação, quanto à sua presença maciça no contexto histórico do desenvolvimento humano, o mais antigo e importante ramo da ciência jurídica.*

40 JOSÉ LUIS PALMA FERNÁNDEZ. "Hacia un Derecho...", op. cit., pp. 827-829.

41 LETICIA ALEJANDRA BOURGES. "Los criterios de sustentabilidad en la República Argentina", en *Direito Agrário...*, op. cit., p. 631.

42 ENRIQUE GUERRA DANERI. "Derecho agrario y ambiente (aspectos evolutivos)", en *Direito Agrário...*, op. cit., pp. 135-140, pp. 135-136.

43 MARCUS VINICIUS SOARES DE SOUZA. "A cultura da cana-de-açúcar no Brasil e o desenvolvimento sustentável em sua interface com o Direito Agrário", en *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*. UMAU. ABDA. Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 701-718, p. 702.

*Sua origem, intrincada como a do homem, e hoje fortemente ligada aos ditames do Direito Ambiental, adveio de sua necessidade de bem lidar com a terra, assenhoranse dela, habitando-a e fazendo-a produzir (...).*

*Mas, não basta domínio e posse sobre ela, requer-se muito mais!*

*Cuida que se a preserve, bem como que se lhe dê destinação segura, em atendimento à sua função social, no só sentido de que não venha a se exaurir, o que, vaticinamos, trará a extinção da raça humana, e com ela das demais espécies que compõem o arcabouço natural.*

*E, foi por pensar assim, que se cunhou a moderna teoria do Direito Agroambiental, intrinsecamente relacionado com o disciplinamento dado ao hodierno Direito Agrário...".*

De este modo, se hace necesario dotar a las normas tradicionales agrarias de aquellos signos distintivos de las agroambientales, en lo que les afecten<sup>44</sup>.

Si se esquematizara una reordenación de las materias Derecho agrario y Derecho ambiental, conectándolas a través de puntos comunes<sup>45</sup>, se tendría:

- a) Leyes agrarias, de naturaleza jurídica y económica; deberán tener en cuenta las medidas de protección ambiental, de los recursos naturales o del espacio rural.
- b) Regulación ambiental general, estatal o autonómica. Deberán regular aspectos agrícolas, relativos a la ordenación de las zonas rurales, espacios naturales...
- c) Leyes de derecho agrario directamente relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales (agricultura ecológica, leyes de agua y riego, agricultura de montaña...).
- d) Disposiciones y preceptos protectores del ambiente, en reglamentaciones técnico-sanitarias, de abonos y fertilizantes...
- e) Disposiciones y preceptos ecológico-agrícolas introducidos en leyes generales o autonómicas sobre urbanismo, ordenación del territorio...

44 Ibídem, p. 712, explica el nacimiento del Derecho Agroambiental como algo necesario: *"...não nos foi outorgado o direito de destruí-la em busca de enriquecimento e preponderância, uns sobre os outros, num quadro dramático onde a continuidade da vida sobre a terra e sob as águas está severamente ameaçada.*

*Caba a nós, portanto, cuidar do futuro de nossa biosfera, não deixando para as gerações futuras um legado de desgraças e desesperanças.*

*Portanto, o Direito Agrário cuidando como efetivamente cuida, do estudo e da aplicação do desenvolvimento de todas as actividades ligadas ao Agro-brasileiro, tem como abrigação elementar o liame que entrelaça com a cultura da cana-de-açúcar desde o seu nascimento.*

*Obrigação essa que se perfaz quando o Direito Agrário, seja cuidando das relações de trabalho no campo, do avivamento das questões possessórias e dominiais, hoje não mais vistas como absolutas, mas subordinadas ao uso útil e racional da terra, no bojo de uma moderníssima legislação que veio consagrar, como pressuposto comprobatório de planitude o perfazimento de sua funcionalidade social, congrega-se ao Direito Ambiental, daí surgindo toda uma nova teoria Agro-ambiental".*

45 MARÍA DE LOS DESAMPARADOS LLOMBART BOSCH. "Las interrelaciones del Derecho Agrario y el Derecho Ambiental", en LUIS MARTÍN BALLESTEROS HERNÁNDEZ; JAVIER OLIVÁN DEL CACHO (coord.). *Actas del Congreso español de Derecho Agrario y ordenación rural. Instituto de Derecho Agrario de la Universidad de Zaragoza*. Zaragoza, España, 1999, pp. 217-226, p. 226.

Doctrinalmente, se puede señalar que el concepto de lo agroambiental vino a nacer formalmente en el Primer Congreso del Comité Americano de Derecho Agrario, celebrado en mayo de 1997 en Costa Rica. En él se llegó a dos conclusiones principales. En primer lugar, se reconoció a la jurisdicción agraria y ambiental especializada como un instrumento vital para lograr la protección del ambiente, la seguridad jurídica y el desarrollo agrario sostenible, con justicia y paz social.

En segundo lugar, se recalcó la necesidad de abordar reformas agrarias para que prevalezca una concepción amplia en materia de competencia agraria. Esto puede llegar a garantizar la tutela de la actividad agraria, la protección integral de los recursos naturales, los territorios indígenas o la sanción de los delitos ambientales. Se trata, en definitiva, de la institucionalización de la dimensión ambiental de lo agrario.

Así también lo ha considerado la doctrina, al estudiar la legislación más actual. En el caso de Costa Rica, a modo de ejemplo, la evolución de las normas jurídicas hace que se haya consolidado una nueva legislación agroambiental, que fija importantes directrices para conseguir una agricultura sostenible.

En el plano doctrinal, este nuevo objeto hace que se edifique un Derecho agroambiental y que haya una Justicia agroambiental. La doctrina se orienta hacia este tema con mayor intensidad en los países hispanoamericanos y, con menos, en los europeos.

Así pues, los institutos agroambientales serían la empresa agroambiental, la posesión ecológica, la función ecológica de la propiedad forestal, los contratos agroambientales, las servidumbres ecológicas, la agricultura orgánica y los servicios ambientales<sup>46</sup>.

En un mundo en el que los avances científicos se suceden con innegable rapidez y cuyas sociedades demandan una pronta y completa regulación jurídica de la realidad actual, el Derecho agroambiental, como certera respuesta del Derecho Administrativo, constituye la herramienta jurídica idónea para abordar el sector agroambiental de la economía.

## BIBLIOGRAFÍA

ALESSI, ROSALBA. "Desarrollo sustentable, conservación del medio ambiente y empresa agrícola", *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 273-290.

ALVARADO PANIAGUA, ALEXANDRA. "La hermenéutica agraria moderna como instrumento para el desarrollo sostenible", en *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 655-663.

46 JORGE CABRERA MEDAGLIA, ENRIQUE ULATE CHACÓN. "El impacto del desarrollo sostenible en el Derecho Agrario costarricense", en *Direito Agrário...*, op. cit., pp. 173-199, pp. 174 y 178.

- BOURGES, LETICIA ALEJANDRA. "Los criterios de sustentabilidad en la República Argentina", en *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 617-634.
- CABRERA MEDAGLIA, JORGE; ULATE CHACÓN, ENRIQUE. "El impacto del desarrollo sostenible en el Derecho Agrario Costarricense", en *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 173-199.
- CASELLA, ALDO PEDRO. "Ambiente, sostenibilidad, derecho agrario", *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 419-426.
- CASTRO LIZANO, MAURICIO; RODRÍGUEZ SOTO, ÁLVARO. "La dimensión social del Derecho agrario y el desarrollo rural sostenible", en *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 719-730.
- Comisión mundial del medio ambiente y desarrollo para la ONU: *Nuestro futuro común*, 1987.
- COSCIA, ADOLFO A. *Agricultura sostenible. Hemisferio Sur*, Argentina, 1993 (112 pp.).
- DE LEÓN ARCE, ALICIA; MORENO-LUQUE, CARMEN. "Sobre la naturaleza multidisciplinar del Derecho Agrario actual", *Estudios en homenaje a la profesora Teresa Puente*. Universidad de Valencia, 1996, pp. 245-261.
- DE LIMA ROCHA, OLAVO ACYR. "A ação pública e a tutela do meio ambiente agrário", en *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 387-390.
- DE MATTOS NETO, ANTÔNIO JOSÉ. "O Direito Agrário na Amazônia e o Desenvolvimento sustentável", *Direito agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 401-418.
- DÍAZ, ARONETTE; ALVARENGA, IVO PRÍAMO. "Ética, economía de mercado y medio ambiente", *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 201-208.
- DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, MIGUEL. "La actividad administrativa en materia de Derecho Agrario a través de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (Intento de aproximación al concepto de Derecho Agrario)", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* (1977), pp. 27-70.
- FERNÁNDEZ MACHÓN, FERNANDO. "Agricultura y medio ambiente: reflexiones desde el medio rural", *El Campo*, n.º 131 (1994), pp. 39-48.
- FONT I LLOVET, TOMÁS. "La empresa pública agraria", *Revista de Administración Pública*, n.º 100-102 (enero-diciembre de 1983), pp. 2817-2872.
- GUERRA DANERI, ENRIQUE. "Derecho agrario y ambiente (aspectos evolutivos)", *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 135-140.

- HERVIEU, BERTRAND. "Agricultura y territorio: nuevas orientaciones para la política agraria", *Revista Española de Economía Agraria*, n.ºs 176-177 (1996), pp. 167-192.
- LAMELA FERNÁNDEZ, MANUEL. "Inauguración del curso 'El Derecho Público de la agricultura: estado actual y perspectivas'", MANUEL GONZALO, JOSÉ LUIS SAINZ VÉLEZ (dir.). *El Derecho Público de la agricultura*, MAPA, 1999, pp. 13-35.
- LÓPEZ DE CHACÓN, CONSUELO. "El desarrollo sostenible y la globalización en la dimensión del comercio de los productos agrícolas", *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 209-216.
- LLOMBART BOSCH, MARÍA DE LOS DESAMPARADOS. "Las interrelaciones del Derecho Agrario y el Derecho Ambiental", LUIS MARTÍN BALLESTEROS HERNÁNDEZ, JAVIER OLIVÁN DEL CACHO (coord.). "Actas del Congreso español de Derecho Agrario y ordenación rural". *Instituto de Derecho Agrario de la Universidad de Zaragoza*, Zaragoza, 1999, pp. 217-226.
- LLOMBART BOSCH, MARÍA DE LOS DESAMPARADOS. "La mejora del mundo rural a través de un agricultura más adaptada al medio ambiente", en *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 509-526.
- MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN. "Derecho Agrario y Derecho Público", *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 5 (1975), pp. 161-178.
- PALMA FERNÁNDEZ, JOSÉ LUIS. "La publicación del Derecho Agrario", *La Ley*, n.º 2354 (7 de noviembre de 1989), pp. 1007-1010.
- PALMA FERNÁNDEZ, JOSÉ LUIS. "Hacia un Derecho Administrativo Agrario", *Actualidad Administrativa*, n.º 30 (26 de julio a 1.º de agosto de 1999), pp. 821-829.
- POMED SÁNCHEZ, LUIS. "La distribución de competencias sobre agricultura en el marco de la Unión Europea", *Revista de Administración Pública*, n.º 148 (enero-abril de 1999), pp. 133-174.
- SANZ JARQUE, JUAN JOSÉ. "Las cooperativas agrarias como instrumentos de desarrollo sostenido", *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 427-431.
- SANZ JARQUE, JUAN JOSÉ. *Derecho Agrario general. Autonómico. Comunitario*, vol. 1. Introducción, Noción. Naturaleza. Fuentes. Reus, Madrid, 1985 (256 pp.).
- SILVA GILLI, ROSARIO; CHEMCHOUTCHENKO, YURIJ; MALYSHEVA, NATALIA. "Desarrollo sustentable y globalización: la dimensión del comercio y de los mercados de productos agrarios (un enfoque desde el Mercosur)", en *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 551-560.
- SOARES DE SOUZA, MARCUS VINICIUS. "A cultura da cana-de-açúcar no Brasil e o desenvolvimento sustentável em sua interface com o Direito Agrário", *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 701-718.

- TAMAMES, RAMÓN. *Organizaciones Comunes de Mercado y PAC*; MANUEL GONZALO, JOSÉ LUIS SAINZ VÉLEZ, (dir.). *El Derecho Público de la agricultura: estado actual y perspectivas*. MAPA, Madrid, 1999 (485 pp.), pp. 285-298.
- TRIPELLI, ADRIANA; FACCIANO, LUIS A. "Derecho agrario, agricultura sostenible y MERCOSUR", en *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 635-641.
- VICTORIA, MARÍA ADRIANA; EMIL SILVA, HUGO. "Inserción del asociacionismo agrario en los mercados comunes", *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 567-579.
- ZELEDÓN ZELEDÓN, RICARDO. "Discurso acadêmico", en *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável*, UMAU. ABDA, Porto Alegre, 1999 (742 pp.), pp. 35-47.